

УДК 323.2:328.3

ББК Ф0

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ
В КОНТЕКСТЕ НАЦИЕСТРОИТЕЛЬСТВА (НА ПРИМЕРЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ)***

Бахлова О.В.

*Доктор политических наук, доцент,
профессор кафедры всеобщей истории, политологии и регионоведения
ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский
государственный университет им. Н. П. Огарёва»
г. Саранск, Республика Мордовия
bahlov@mail.ru*

Бахлов И.В.

*доктор политических наук, доцент,
заведующий кафедрой всеобщей истории, политологии и регионоведения
ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский
Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва»
г. Саранск, Республика Мордовия
olga.bahlova@gmail.com*

**IMPROVEMENT OF POLITICAL-LEGAL FOUNDATIONS OF CIVIL
SOCIETY IN RUSSIA IN THE CONTEXT OF NATION-BUILDING (FOR
EXAMPLE, ACTIVITIES OF THE STATE DUMA COMMITTEE)**

Bahlova O

*Doctor of Political Sciences, Associate Professor,
Professor of the Department of General History, Political Science and Regional
Studies
FSBEI of HE "National Research Mordovia State University. N. P. Ogareva"
Saransk, Republic of Mordovia
bahlov@mail.ru*

Bakhlov I

*Doctor of Political Sciences, associate professor,
Head of the Department of General History, Political Science and Regional
Studies
FSBEI HE "National Research*

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы совершенствования политико-правовых основ гражданского общества в России. Исследование основывается на анализе содержания и результатов деятельности профильного комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений. Особое внимание уделяется законопроектам, ориентированным на обеспечение общественного диалога в русле нациестроительства. Акцентируется усиление интереса к выработке единого подхода к патриотическому воспитанию граждан. Определяется роль комитета в сфере формирования и реализации правовой политики с учетом выявления возможностей становления и продвижения государственной политики нациестроительства.

Annotation

The article deals with the issues of improving the political and legal foundations of civil society in Russia. The study is based on the analysis of the content and results of the activities of the relevant Committee of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on the development of civil society, public and religious associations. Particular attention is paid to the draft laws aimed at ensuring public dialogue in the mainstream of nation-building. The increasing interest in the development of a unified approach to the Patriotic education of citizens is emphasized. The role of the Committee in the sphere of formation and implementation of legal policy is determined taking into account the identification of the possibilities of formation and promotion of the state policy of nation-building.

Ключевые слова: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, гражданское общество, нациестроительство, общественные и религиозные объединения, правовая политика.

Keywords: State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, civil society, nation-building, public and religious associations, legal policy.

Введение. Эффективная государственная политика нациестроительства предполагает активное взаимодействие институтов различного характера и уровня. В демократическом федеративном государстве особое значение приобретают комплементарность официальных и неофициальных органов и структур, федеральных и региональных учреждений и образований. Гражданское общество может и должно дополнять усилия государства на многих направлениях, но только при наличии политико-правовых условий и гарантий его функционирования и развития. Не исключение – плоскость нациестроительства, представляющего многослойным, протяженным и неоднородным по временным, территориальным, социальным и прочим параметрам процессом. Одна из главных задач, артикулируемых сейчас в публичном дискурсе, – формирование общегражданской идентичности – залога существования и сплоченности нации, межнационального и межконфессионального согласия. Важную роль в ее реализации и других связанных с ней целевых установок играют законодательные органы. В Российской Федерации в анализируемой области внимание привлекает к себе прежде всего деятельность Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений (далее – Комитет), ориентированная на создание и совершенствование правовых основ гражданского общества в Российской Федерации.

Методы и методология. Исследование базируется на социально-системном подходе (Н. Луман), позволяющем интерпретировать специфику феномена «нациестроительство» в системе социально-политических коммуникаций. Основные методы – институциональный, посредством которого анализируются институциональные механизмы нациестроительства; формально-юридический, используемый при изучении законодательной деятельности Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам

общественных и религиозных объединений, а также метод изучения документов, дающий возможность выявить особенности содержания законопроектов в интересующей нас сфере.

Результаты и дискуссия. Деятельность Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений носит насыщенный многоплановый характер. В первую очередь она сосредоточена в законодательной сфере. К февралю

2019 г. работа Комитета в рамках текущей legislatures Госдумы завершена над 58 законопроектами. Подавляющая их часть (53) направлена на внесение изменений в действующие законодательные акты – федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (8), «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (7), «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (4), «О политических партиях» (4), «О некоммерческих организациях» (4), «О свободе совести и о религиозных объединениях» (3), «О гражданстве Российской Федерации» (2), «Об общественных объединениях» (2) и нек. др.

Было инициировано также 5 законопроектов, предусматривающих принятие федеральных законов, например, № 284965-3 «О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин и равных возможностей для их реализации», № 300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве) (в части создания правовой основы функционирования в России добровольчества (волонтерства)», № 1028277-6 «О противодействии реабилитации преступлений сталинского тоталитарного режима (сталинизма)». Все они были отклонены. Из 58 законопроектов были приняты (с последующим официальным опубликованием) чуть менее половины – 25 [3].

На рассмотрении Комитета по состоянию на начало февраля 2019 г. находится 35 законопроектов, затрагивающих достаточно широкий круг вопросов, отнесенных к его ведению. Абсолютное большинство законопроектов (32) также предполагают внесение изменений в действующие

законодательные акты, преимущественно федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации» (10), «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (4) (еще один законопроект касается изменения обоих названных федеральных законов – в части предоставления гражданам Украины, находящимся на территории Российской Федерации, права на получение в упрощенном порядке вида на жительство и гражданства Российской Федерации), «О политических партиях» (4), «Об Уполномоченном по правам человека Российской Федерации» (3), «О свободе совести и о религиозных объединениях» (2), «О некоммерческих организациях» (2). Здесь в ракурсе анализируемой проблемы стоит назвать предложенные (пока не одобренные) изменения федерального законодательства в части получения ветеранами Великой Отечественной войны гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке; установления для иностранных граждан и лиц без гражданства, подтвердивших принадлежность к русской национальности, упрощенного порядка приема в российское гражданство; упрощения порядка предоставления российского гражданства в отношении носителей русского языка [2]. Эти и некоторые другие предложения можно рассматривать как программно-целевые установки, ориентированные на обеспечение политики памяти как неотъемлемой составляющей исторической политики и поддержку соотечественников, привлекательности института российского гражданства в целом.

Из числа законопроектов, предусматривающих принятие новых федеральных законов, следует выделить законопроект № 315234-7 «О патриотическом воспитании в Российской Федерации», намечающий определение целей, принципов и направлений патриотического воспитания граждан. Он был инициирован группой депутатов Госдумы в ноябре 2017 г., рассмотрен Советом Госдумы в первом чтении. По итогам рассмотрения в качестве соисполнителя назначен Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Это назначение еще раз подтверждает тесную взаимосвязь проблем

совершенствования механизмов патриотического воспитания и федеративных отношений, государственного устройства и нациестроительства в целом. В Заключении комитета-соисполнителя сказано о необходимости доработки представленной редакции проекта федерального закона, в том числе лингвистической и технико-юридической (например, в плане формулирования понятия «общероссийское национальное самосознание»). Комитет-соисполнитель не согласился в полной мере с доводами авторов законопроекта об отсутствии правового регулирования общественных отношений в сфере патриотического и духовно-нравственного воспитания в Российской Федерации. В заключении содержатся обоснованные ссылки на ряд законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, действующих в этой сфере (Федеральные законы от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и пр.) и государственную программу «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы», утвержденную Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 1493 [1; 8]. Однако и комитет-соисполнитель, и Правовое управление, и Правительство Российской Федерации, и некоторые другие органы своими решениями по законопроекту, по сути, допустили возможность его совершенствования и тем самым подтвердили чрезвычайную важность затрагиваемой им области общественных отношений.

Комитет Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений принимает участие во многих мероприятиях, направленных на осуществление стоящих перед ним задач. В частности, в интересующем нас плане можно упомянуть мероприятия в рамках весенней сессии 2017 г.: «круглый стол» на тему «Роль общественных объединений в укреплении межнационального и межконфессионального мира и согласия в Российской Федерации» (совместно с Комитетом Госдумы по делам

национальностей), семинар-совещание на тему «Роль институтов гражданского общества в развитии духовно-нравственных основ российской государственности. Религиозный экстремизм и деструктивные культы: эффективные стратегии противодействия в целях обеспечения здоровья нации», историко-художественную выставку «Духовные ценности России. Взгляд через время» и др. В 2018 – начале 2019 гг. были, например, проведены «круглые столы» «Религия и право: 20 лет Федеральному закону "О свободе совести и о религиозных объединениях"» (25 января 2018 г.), «Роль религиозных организаций в противодействии угрозам и вызовам экстремизма» (30 октября 2018 г.), «Роль традиционных религий в развитии гражданского общества» (30 января 2019 г.), выставки «Культурное наследие России. Сохранение духовных традиций» (22 января 2018 г.), «Россия в мировой цивилизации. Уроки истории» (21 января 2019 г.) и др. [4–6].

Потребностям расширения социально-политических коммуникаций между государством и институтами гражданского общества отвечает функционирование Экспертного совета Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений (далее – Совет), образованного в декабре 2016 г. В Положении о Совете подчеркивается важность конструктивного сотрудничества и взаимодействия институтов гражданского общества и органов государственной власти в законотворческом процессе; учета мнения неправительственных организаций и привлечения специалистов в сфере правового регулирования деятельности НКО к участию в процессе подготовки и принятия законодательных решений по вопросам ведения Комитета; подготовки экспертных заключений для заседаний Совета и Комитета с учетом интересов общественных объединений и религиозных организаций [7]. Однако на официальном сайте Комитета деятельность Совета предметно не освещена, что не способствует верификации ее результатов.

Заключение. Правовая политика в области содействия развитию институтов гражданского общества может рассматриваться как неотъемлемая

составная часть государственной политики нациестроительства. С юридической точки зрения на данный момент в Российской Федерации имеются необходимые нормативные основы для функционирования институтов гражданского общества, учрежденные обширной совокупностью федеральных законов и иных нормативных правовых актов, включая подзаконные. В определенной степени можно говорить об этом и в отношении диалога между государством и обществом. Однако непрерывного общественного диалога, постоянного взаимодействия между государством и институтами гражданского общества вследствие традиционных ведущих позиций первого и неразвитости, фрагментированности вторых пока не наблюдается. Также не обеспечивается широкого публичного обсуждения актуальных социально-политических проблем, связанных с нациестроительством, – о патриотическом воспитании, формировании общегражданской идентичности и пр. Тем не менее, названный Комитет выполняет достаточно большой объем работы. Проанализированная динамика рассмотрения им законопроектов демонстрирует усиление внимания законодателя к институту гражданства, в том числе с точки зрения повышения его привлекательности и доступности для соотечественников, что способствует обогащению инструментария «мягкой силы» России и улучшению структуры миграции в страну, в итоге положительно сказываясь и на перспективах решения указанных проблем. В организуемых под эгидой рассматриваемого Комитета мероприятиях просматривается заметный акцент на религиозных вопросах в плане противодействия экстремизму, деструктивным проявлениям различного рода, что также соответствует общественному запросу и служит задачам сохранения богатого духовного наследия страны и ресурсного потенциала общероссийской идентичности. На перспективу совершенствование политико-правовых основ гражданского общества в России, безусловно, связано не только с деятельностью одного парламентского комитета, но с налаживанием интенсивного творческого взаимодействия и обмена мнениями внутри обеих палат федерального парламента, между ним и иными государственными органами, неправительственными организациями и пр., в

целом – с достижением баланса в системе власти и управления и политической системе на разных уровнях, в отношениях между различными элементами.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект «Пространственное развитие России как фактор нациестроительства и формирования национальной идеи» № 18-011-00364 А

Список литературы

1. Заключение на проект федерального закона № 315234-7

«О патриотическом воспитании в Российской Федерации» (в части определения целей, принципов и направлений патриотического воспитания граждан), внесенный депутатами Государственной Думы В. П. Водолацким, А. Б. Выборным, В.И. Афонским, К.М. Бахаревым и др. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/315234-7> (дата обращения: 02 февраля 2019 г.).

2. Законопроекты, находящиеся на рассмотрении в Комитете [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://komitet2-22.km.duma.gov.ru/Zakonoproekty-nahodyashhiesya-na-rassmot> (дата обращения: 02 февраля 2019 г.).

3. Законопроекты, работа над которыми завершена [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://komitet2-22.km.duma.gov.ru/Zakonoproekty-rabota-nad-kotorymi-zavers> (дата обращения: 02 февраля 2019 г.).

4. Информационный бюллетень о деятельности Комитета в период весенней сессии 2017 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://komitet2-22.km.duma.gov.ru/Informacionnyj-byulleten-o-deyatelnosti-> (дата обращения: 02 февраля 2019 г.).

5. Мероприятия Комитета. Выставки [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://komitet2-22.km.duma.gov.ru/Vystavki> (дата обращения: 02 февраля 2019 г.).

6. Мероприятия Комитета. Круглые столы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://komitet2-22.km.duma.gov.ru/Kruglye-stoly> (дата обращения: 02 февраля 2019 г.).

7. Положение об Экспертном совете Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://komitet2-22.km.duma.gov.ru/Polozhenie> (дата обращения: 02 февраля 2019 г.).

8. Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/315234-7> (дата обращения: 02 февраля 2019 г.).